



# Bağımsız Üst Kurullar

Av. Orhan Seyfi GÜNER



## Giriş

**B**ağımsız Üst Kurullar, özellikle son 10 yılda Türkiye'nin, hem siyasi gündemini hem de ekonomik gündemini meşgul eden bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır.

1980'li yıllarda Küreselleşme olgusunun doğal bir sonucu olarak, milli pazarların bütünleşmesi, üretim ve piyasaların globalleşmesi, uluslararası ticaret ile milli regülasyon politikaları arasında bağlantıların artırılması çabaları ile birlikte, klasik devlet mekanizmasına yabancı ve yeni olan, bir kısım kamusal yetkileri bağımsız olarak kullanabilen "üst kurullar" kavramı gündeme girmiştir. İşte bu tarihten itibaren hukukçular bu kurulların ne olduğu ya da olmadığı konusunda kafa yormakta ve bu kurulların İdare Teşkilatı içindeki yerini aramaya çalışmaktadırlar.

Bu çalışma da böyle bir ihtiyaçtan doğmuştur. Özellikle Türkiye'de son yıllarda yaşanan çarpıcı bazı olaylar kurulları ilgi odağı haline getirmişlerdir. Öyle ki; üst kurullara atanacak üyeler konusunda çıkan tartışmalarda Bakanlar istifa etmek zorunda bırakılmış, siyasetin ekonomiden el çektilmesi, sistemli ve programlı bir şekilde bazı uluslararası kuruluşlarca ekonomik programlar aracılığıyla Türk Hükümetlerine dikte edilmeye başlanmıştır.

Bu durumda yapılacak iş, öncelikle bu kurulların ne olduğunu doğru bir şekilde tanımlamak, idari yapı içerisindeki yerini tespit ederek, olması gerekeni önermek olacaktır. Biz de bu çalışmada, bu niyet ile yola çıkarak öncelikle kurulları bir kavram olarak mercek altına aldık. Daha sonra da Türkiye'deki kurulların yapısını incelemeye çalıştık. Bunu yaparken konu ile ilgili eleştirel bakışları da okuyu-

cuya aktarmak istedik. Özellikle, kurullarla güdülen hedefin ne olduğu konusunu geniş bir şekilde inceleyerek okuyucunun dikkatini bu yöne çekmek istedik. Son olarak da bu konuda yapılması gerekenleri irdeleyerek, çözüm ve önerilerimizi ortaya koymaya çalıştık.

## Kavram

### 1. Tanım

Yasa koyucunun inisiyatifi ile kurulmuş, kamu tüzel kişileri adına işlem tesis eden, hukuk düzeni ve kişi hakları üzerinde etkili (icrai) işlemler yapma yetkisine sahip, kamu tüzel kişiliğine sahip, kamu fonlarından beslenen, belirli bir alanı düzenleme, bu alanda faaliyette bulunacaklar açısından kuralları belirleme ve bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleme, aykırı davranışlara yaptırım uygulama etkinliklerini elinde bulunduran, hem organları hem de işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin denetiminin söz konusu olmadığı, ne yürütme ne yasama nede yargı erklerinin uzantılarına bağlı olan kamusal kuruluşlar doktrinde Bağımsız İdari Otoriteler olarak adlandırılmaktadır.

Bu tanımdan bağımsız idari otoritelerin:

- Genel yönetim şeması içinde yer alan,
- Kamu tüzel kişiliğine sahip
- Kurumsal oluşum ve işleyişi yasa ile belirlenmiş,
- Özerk ve bağımsız statülü,
- Merkezi yönetimin, hiyerarşik ve vesayet denetimine bağlı olmayan,

- Kamusal yaşamın duyarlı alanlarında denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri olan,
- Bir hizmeti sunmaktan çok bir faaliyetin organizasyonunu, düzenlemesini ve denetimini yapan kuruluşlar oldukları sonucu çıkmaktadır.<sup>1</sup>

Bağımsız İdari Otoriteler, merkezi idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına karşın merkezi idarenin ve genel deyişle, devletin gözetimi dışında olmayan kuruluşlardır.<sup>2</sup>

Fransız hukuk sisteminde tüzel kişilikleri olmamasına rağmen merkezi idarenin içinde kurulmuş, zorunlu olarak üniter (tekçi) devlet yapısının bir parçasını oluşturan<sup>3</sup> ve eylem ve işlemleri yargısal denetime açık olan kamusal kuruluşlar olarak tanımlanmışlardır.

## 2. Terminoloji

Bağımsız idari otoritelere model teşkil eden Amerikan hukuku, bu kurulları adlandırmak için genel olarak "Independent Regulatory Agencies" terimini tercih ederken, bankacılık alanında faaliyet gösterenler için de "Supervisory Authority" terimini kullanmak tadır. İngiliz hukuku, bu kurullara "Quasi Otonomous Non Governmental Organizations" ya da kısaca "Quangos", Fransız hukuku ise "Autorites Administratives Independentes" demektedir.

Türk hukukunda, bu kurulları adlandırmak için kullanılacak ortak bir terim bulunamamıştır. Doktrinde de ortak bir terim üzerinde ittifak edilememiştir. Ancak genellikle "Bağımsız İdari Otoriteler" terimi kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra, "Bağımsız İdari Kurullar", "Özerk Kurullar", "Bağımsız Üst Kurullar", "Süper Kurullar", "Regülatörler", "Düzenleyici Kurullar" hatta sahalarında uzman kişilerden müteşekkil olmaları sebebiyle "Bilge Kurullar" gibi tanımlamalara rastlanmaktadır.

Doktrinde bir kısım yazarlar, bu kurullar için ortak bir terim üzerinde ittifak edilememiş olmasının bir karmaşa yarattığını, özellikle "kurul" ibaresinin, başbakanlık, bakanlık, müsteşarlık ve genel müdürlüklere bağlı denetim ve teftiş birimleri için de kullanıldığını, ayrıca kurul kelimesinin, çeşitli kamu birimlerinin temsilcilerinden oluşan ve sürekli bir örgüt yaratmadan sırf belli konuları görüşmek ve/veya karara bağlamak için oluşturulan ve teknik bakımdan "komite" olarak adlandırılabilir kişi toplulukları için de kullanıldığını, Yüksek Planlama Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Şeker Kurulu gibi birimlerin bu türden olduğunu, İngilizce'de bu türden kurulların "commission", üyelerinin de "commissioner" terimi ile karşılandığını, Türkçe'de anlamı komisyon olan bu kelimenin kullanımının da problem yaratacağını, zira komisyon teriminin, yaygın ve değişik kişilerin bir araya geldiği çalışma grupları için kullanıldığını söylemektedir. Ali İhsan Karacan, bu kurulların "Özerk Kurullar" olarak adlandırılması gerektiğini belirtmektedir.<sup>4</sup>

Bir kısım yazar da yabancı dillerden çeviri ile terim aktarımını sakıncalı bulmakta, yapılması gerekenin, ilgili hukuk sisteminin yapısına ve aktarılan organın mahiyetine uygun karşılık bulmak olduğunu söylemektedir. İlhan Özey, Türk İdare Hukuku ve Sistemi'nde "otorite" isimli bir yapının bulunmadığını, fevkalade muğlak ve tehlikeli bu terim yerine pekala müessese tabirinin kullanılabileceğini, benzer şekilde "bağımsız" kelimesinin de hatalı bir tercih olduğunu, "İdarenin bağlılığı" ilkesini benimsemiş Türk Devlet Teşkilatında, böyle bir bağımsız yapının bulunamayacağını belirtmektedir.<sup>5</sup>

Anayasada kurullar ile ilgili bir düzenleme ve ilgili yasalarda da, genel bir tarif ve adlandırma bulunmadığı için terminoloji konusunda pozitif dayanak bulmak güçleşmektedir. Mafih her kurul ile ilgili yasal düzenlemede, "idari ve mali özerkliğe sahip olma"dan söz edildiği için kanun koyucunun, bu kurulları bağımsız olmaktan ziyade özerk görmeyi tercih ettiği sonucuna varılabilir.

<sup>1</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; *Özerk Kurullar*, s. 7.

<sup>2</sup> Müslüm AKINCI; *Ekonomik Kamu Düzeni Ve Rekabet Kurumu*, s. 11-12.

<sup>3</sup> E. Ethem ATAY; *Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler* (BİO'lar), s. 59.

<sup>4</sup> Ali İhsan KARACAN; "Özerk Kurumların Özerkliği", s. 30.

<sup>5</sup> İlhan ÖZAY; "2000 Yılında İdari Yargı".

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu:

“Madde 17- (Değişik: 15/12/1999-4487/6 md.) Bu Kanunla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur.”

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun:

“Madde 20- Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idarî ve malî özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.”

*Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır.*

*Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurumun merkezi Ankara'dadır.”*

4389 sayılı Bankalar Kanunu:

“MADDE 3- 1. Bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın, Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu” kurulmuştur. Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir.”

Yine ayrıca 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 1981 tarihli orijinal metninde, kanun koyucu, Sermaye Piyasası Kurulunu tanımlamada “bağımsız” terimini kullanırken, 1999 yılında çıkarılan 4487 sayılı Yasa da “özerk” kelimesini kullanarak bu tür kurulları

özerk kurullar olarak tanımlama gayreti içerisinde olduğu anlaşılmaktadır.<sup>6</sup>

**Özerklik**, Yönetim Hukuku’nda katı bir merkezîyetçi anlayışı yumuşatmak ve giderek aşmak için geliştirilen formüllerden biridir. Bir hizmetin görülmesindeki kamu yararını, hem siyasi iktidar, hem de özel çıkarlar ve bunların iktisadi iktidarı karşısında koruyan bir araçtır. Ancak özerklik, idarenin bütünlüğünü yadsıyan, mutlak bir bağımsızlık anlamı da taşımamaktadır.<sup>7</sup> Özerklik, merkezi bir gücün yönettiği daha geniş bir kuruluşun içinde kendi kendini serbestçe idare etme yetkisi, kanunla belirli sınırlar dahilinde az ya da çok hareket serbestisi anlamına geldiği için, anılan kuruluşların son tahlilde bir devlet erki kullanan bağımsız bir organ değil, “idarenin bağımlılığı” ilkesi içinde hareket eden ve yürütme erki ile idari fonksiyonun uzantısı olan kamusal birimler olduklarını kabul etmek gerekecektir.<sup>8</sup>

Bu nedenle, bu kurullara verilen yetkilerin özerklik sınırını aşıp aşmadığı konusundaki çekincelerimizle beraber, bu kurulları adlandırırken genel olarak “özerk kurullar” ifadesini yer yer de “bağımsız üst kurullar” veya “bağımsız idari kurumlar” ifadelerini kullanacağız.

### 3. Ortaya Çıkış Sebepleri

“Bilgeler Kurulları” da denilen Bağımsız idari kurumlar ilk olarak ABD’de ortaya çıkmıştır. Genel olarak Independent Regulatory Agencies olarak adlandırılan bu kurumların bu ülkedeki ortaya çıkarılma nedeni aslında, yasamanın (Kongre) yürütmeye (Başkan) olan güvensizliğidir. Kongre bunların üyelerini atar ve organizasyonunu belirler. Üyeleri ise ilgili sektörlerde deneyimi olanlardan ve siyasi bir formasyonla ilişkili olanlardan seçilir.<sup>9</sup>

Başkan ile Kongre arasındaki güç ve yetki çekişmesi nedeniyle Kongre, özellikle ekonomik alanda özerk kurumlar yaratarak Başkanın görev ve yetkilerini daraltmak yoluna

<sup>6</sup> Ali İhsan KARACAN; a.g.e., s. 34.

<sup>7</sup> Müslüm AKINCI; a.g.e., s. 108-109.

<sup>8</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s. 9.

<sup>9</sup> Ali ULUSOY, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, s. 3.

gitmiştir. Bu tür kurullar oluşturulmasının diğer bir nedeni de; ABD'nin federal yapısı nedeni ile tüm ülkeyi ilgilendiren ekonomik konularda federal bir örgüt yaratma çabası olarak belirtilebilir. Üçüncü bir neden, 1929 Bunalımı'nda dünyanın yaşadığı ekonomik krize Avrupa, devletleştirme yoluyla çözüm ararken, ABD'nin krizin içinden düzenleyici kurullar ile çıkmayı seçmesinde yatıyor.<sup>10</sup>

Bağımsız idari otoritelerin ilk örneği, Amerikan hukukunda 1887 yılında kurulan Interstate Commerce Commission'dır. Demiryolları, kara taşımacılığı, su yolu taşımacılığı, telefon, petrol, boru hatları ile ilgili konularda düzenleme ve denetleme yapmaya yetkili bu kuruluşu, 1914'de rekabeti düzenleyen Federal Trade Commission, 1929 bunalımının ardından New Deal politikası çerçevesinde oluşturulan 1934 tarihli Federal Communications Commission (Telefon, Televizyon) ve Security Exchange Commission (Menkul Kıymetler Ve Borsalar) ile 1935 tarihli Federal Power Commission (Toptan Elektrik Satılı ile Doğal Gaz) ve National Labor Relations Board izler. İkinci Dünya Savaşı yıllarında önemini kaybeder gözükken bu kurullar, SEC'in (Securities Exchange Commission) ilk Başkanı Joseph Kennedy'in oğlu J.F. Kennedy'nin Başkan olması ile yeniden önem kazanır ve sayıları giderek artar. Bu gün için Amerikan Federal Sistemi'nde 100 civarında özerk ya da bağımsız kuruluş bulunduğu bilinmektedir.<sup>11</sup>

Bu bağımsız kurumlar, Amerikan federal sisteminde yer yönünden federalizmi temsil eden ve bu anlamda bir hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama işlerini tek başına yapan, yani bir anlamda, o alanla sınırlı olarak yasama, yürütme ve yargı işlevini bünyelerinde toplayan, siyasal ve yargısal bazı denetime maruz olsalar da, "devlet içinde devletçikler" niteliğinde kurumlardır.

Sistemin Kıta Avrupa'sına taşınması, 80 sonrası neo-liberal politikaların etkisiyle olmuştur. Federal bir sistemde normal karşılanabilecek bir bağımsızlık modeli ve mantığı, doğal olarak üniter sistemlerde geçerlik kaza-

namayacağı için Fransa bu kurulları, idari rejimin bünyesine adapte edebilecek model geliştirmiş ve Amerikan Federal Sistemi'nde üç erkten bağımsız düşünülen bu kurulları, Fransız üniter Sistemi'nde yürütme erkine dahil birimler olarak benimsemiştir. Gerçekten Fransız hukukunda bu kurullar, devlet tüzel kişiliğinin bir parçası sayılmakta ve ayrı bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Özerk bütçeleri de olmayıp, bütçeleri ilgili bakanlığın ya da başbakanlığın bütçesi içinde değerlendirilmekte ve verdikleri zararlardan dolayı da kendileri değil, devlet tüzel kişiliği sorumlu tutulmaktadır.<sup>12</sup> Böylece Amerikan hukukunda "Forth Branch of Government — Devletin Dördüncü Erki" olarak görülen kurullar, Fransız hukukunda idarenin türevlerinden sayılmaktadır.<sup>13</sup>

Bağımsız idari kurumlara ihtiyaç duyulmasının nedeni, bir yandan, hızla gelişen teknolojik alanlar yüzünden bazı alanların klasik idari ve yargısal yöntemlerle etkin bir şekilde organize edilmesi ve denetlenmesinin zorlaşması; diğer yandan ise, politikacılara olan güvensizlik sonucunda iletişim ve finans sektörleri gibi bazı hassas alanlarda siyasi iktidarın söz sahibi olmasının tarafsızlık ve objektiflik açılarından sorunlar yaratmasıdır.<sup>14</sup>

Bu anlamda bu bağımsız kurumların ortaya çıkışında, neoliberalizm'in "her şeyi bizzat üstlenen ve yapan" değil, "her şeyi rasyonel ölçüler içinde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan devlet" anlayışının etkisi olduğu söylenebilir. Bu durumda, bu tip kurumların gündeme gelmesi aslında klasik idari yapılanmanın başarısızlığının bir göstergesidir. Sosyal Devlet ve Kamu Hizmetini ön planda tutan klasik devlet yönetim sisteminin krize girmesinin bir sonucudur.<sup>15</sup>

Bütün bunlardan başka bu tip kurumların ortaya çıkış nedenlerine, yargı işlevinin sosyal regülasyondaki (organizasyon ve denetim) yetersizliği de eklenebilir. Zira yargı makamlarının idarenin işleyişine doğrudan müdahale edememesi ve sadece a posteriori ve somut

<sup>10</sup> Ali İhsan KARACAN; a.g.e., s. 24.

<sup>11</sup> Ali İhsan KARACAN; a.g.e., s. 23.

<sup>12</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s. 11.

<sup>13</sup> Ali İhsan KARACAN; a.g.e., s. 26.

<sup>14</sup> Ali ULUSOY; a.g.m., s. 4.

<sup>15</sup> Ali ULUSOY; a.g.m., s. 4.

bir olayla sınırlı bir denetim yapabilmeleri ve ayrıca, verdikleri kararların idarece uygulanmamasında doğrudan müdahale yetkisinden yoksun oluşları, yargıdan beklenen özellikle etkili denetim işlevini önemli ölçüde aksatmaktadır.

Diğer bir yandan, yargının, teknik açıdan özel bir uzmanlaşma gerektiren medya, finans ve rekabet gibi bazı alanlarda etkin bir yargılama yapmasının zorlaşması da bu tür uzmanlaşmış kurumları ortaya çıkaran önemli etkenlerdendir.<sup>16</sup>

Ancak bu kurumların gündeme gelmesinin ve ortaya çıkışının en önemli nedeni, bu hassas alanların politikanın ve politikacıların etkisinden kurtarılması isteğidir. Bu anlamda Bağımsız İdari Kurumlar, Max Weber'in klasik teorisine, yani idarenin siyasi iktidara tabi olması kuralına son vererek, siyasi otoriteyle idarenin birbirinden bağımsızlaşmasına öncülük eden kurumlar olarak ortaya çıkmışlardır.

#### 4. Bağımsız İdari Kurumlar'ın Özellikleri

Yukarıda vermiş olduğumuz tanımdan yola çıkarak Bağımsız İdari Kurumların özelliklerini sıralayacak olursak en belirgin özelliklerinin başında idari açıdan bağımsız sayılmaları ve regülasyon işlevi görmeleri gelmektedir. Bu başlık altında Bağımsız İdari Kurumlar'ın bu özelliklerini inceleyeceğiz.

##### a) İdari Bağımsızlık

Bağımsız İdari Kurumların "bağımsızlık" statüleri, gerek yapısal, gerekse hukuksal açıdan oldukça önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bağımsızlık, yapısal açıdan idari teşkilat içerisinde hiyerarşik ve vesayet denetimine konu olmamak gibi bir ayrıcalık sağlarken; hukuksal açıdan da araştırma, inceleme ve soruşturmalarını kamusal yetkilere dayalı olarak yapmalarına, geleneksel yapıların ulaşmadığı derinliğe ulaşmalarına olanak vermektedir.<sup>17</sup>

Bağımsızlığın organik ve fonksiyonel olmak üzere iki boyutu vardır. Organik bağımsızlık dendiğinde bu kurullarda görev alanların, gerek atanma usullerinde gerek görevde kalış ve görevden ayrılmalarında, diğer devlet organlarında çalışan kamu görevlilerine göre çok daha güvenceli bir statüye sahip oluşları; işlevsel ya da fonksiyonel bağımsızlık dendiğinde ise, bu kurulların işlem ve eylemlerinin, yürütme organının hiyerarşi veya vesayet denetimi biçimindeki bir denetimine tabi olmaması kastedilir.

##### b) Organik Bağımsızlık

Öncelikle bağımsızlık, yönetsel organizmanın üyelerinin atanması sürecinde ön plana geçmektedir. Organik bağımsızlık, bu kurumlardaki karar mercilerinde bulunan çalışanların (genellikle kurul şeklinde yapılandıkları için kurul üyelerinin) bazı statü güvenceleriyle donatılmaları anlamına gelmektedir.

Buna göre, bu üyeler belirli ve çok kısa olmayan bir süre için seçilirler ve bu süre bitinceye kadar görevden alınamazlar ve görevleri de bu sürenin bitiminde yenilenebilir. Buna karşın, siyasi iktidarın bunları görev sürelerinin bitiminde "cezalandırması" ihtimaline karşı, bunların üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmeleri güvence altına alınır. Belirlenen görev süresinin bitiminde bu sürenin yenilenmemesi ise, kendilerine sağlanan güvencelerin bir karşılığı veya bedeli ve tekrar seçilme beklentisinin tarafsızlıklarını siyasi iktidar lehinde bozmasına karşı bir önlem olarak düşünülmektedir.

Sonuçta bu kurumların üyelerine yargıçlarinkine yakın bazı güvenceler tanınmaktadır. Aslında bu kurumları diğer kurumlardan en ayırt edici özellik, görev süresi dolmadan görevden alınamama güvencesidir.<sup>18</sup>

Bağımsız İdari Kurumların karar organlarına atama yapma konusunda bir takım tartışmalar mevcuttur. Ancak derhal belirtmek gerekir ki; bu tartışmalar Türkiye'den başka bir ülkede yoktur. Bu kurumlarda, tayin, atama, seçim, siyasi irade tarafından yerine getiri-

<sup>16</sup> Ali ULUSOY; a.g.m., s. 4.

<sup>17</sup> Müslüm AKINCI; a.g.e., s. 103.

<sup>18</sup> Ali ULUSOY; a.g.m., s. 5.

rilir. Bunun aksini savunmak parlamenter demokrasiyi yıpratmak anlamına gelecektir.

Kurul üyelerinin göreve getirilişi hususunda iki sistem mevcuttur.

Bunlardan ilki, kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanış biçiminden kaynaklanan modelin etkilediği ABD modelidir. Burada, atama konusunda yetki, Başkan (yürütme) ile Kongre (yasama) arasında paylaştırılmış ve Başkanın gösterdiği adayın, Kongre tarafından alınacak bir kararla seçilmesi kabul edilmiştir. Amerikan sistemi, Türk hukukunda yalnızca Radyo Televizyon Üst Kurulu üyelerinin seçiminde kabul görmüş, 3984 sayılı Kanun, RTÜK üyelerinin, hükümet ve muhalefet tarafından gösterilen adaylar arasından TBMM tarafından seçilmesini öngörmüştür.<sup>19</sup>

Atama konusunda ikinci bir yaklaşım ise Avrupa, Japonya ve birçok gelişen ekonomide olduğu gibi, hükümet tarafından ya da ilgili bakan tarafından atamanın yapılmasıdır. Kıta Avrupa'sında benimsenen bu usulde de üç ayrı yaklaşım mevcuttur. Birincisi, ataması yapılacak kişileri hükümet serbestçe belirler. BDDK ve EPK'nda yapılan atamalarda bu durum geçerlidir. İkincisi, değişik kamu kurumları ya da meslek örgütlerinden gösterilecek adaylar arasından hükümetin tasarrufuyla atama yapılır. Örneğin, 2499 sayılı Kanuna göre Sermaye Piyasası Kurulunun, 4054 sayılı Kanuna göre Rekabet Kurulunun üyeleri, çeşitli bakanlıklar ve meslek kuruluşları tarafından gösterilecek adaylar arasından Bakanlar Kurulunca seçilmektedir. Üçüncüsü ise Rekabet Kurulu örneğinde olduğu gibi, Üst Kurulların bazı üyelerinin o kurumun mensupları arasından seçilmesidir.<sup>20</sup>

Görevden alma konusuna gelince; görev sürelerini, yasama ve yürütme organının görev sürelerinden uzun tutmak suretiyle kurul üyelerinin, değişik siyasal iradeler ile çalışması ve böylece bağımlılık yaratan bir ilişkinin doğması önlenmek istenmiştir. Bu düzenlemenin bir diğer sebebi de, belirli bir uzmanlık alanından gelen üyelerin kurulu düzenlerini, böyle bir görev için bozmalarının, ancak hizmet süresinin yeterince uzun tutulması ile

sağlanabileceği düşüncesidir. Ayrıca, görev süreleri sona erdiğinde bir kez daha seçilmelerine izin vermemek suretiyle kurul üyelerinin, siyasal iradenin tesirinde kalmasını engellemek hedeflenmiştir.<sup>21</sup>

Türk hukukunda kurullara seçilecek üyeler için genel olarak altı yıllık bir görev süresinin benimsendiği<sup>22</sup>, böylece görev dönemlerinde yasama ve yürütme organının temsilcilerinin en az bir kere değişmiş olmasının hedeflendiği görülmektedir. Ancak Sermaye Piyasası Kurulu üyelerinin görev süresi, 1988 ve 1999'da iki kez değiştirilmiş, 1988'de altı yıllık görev süresi, üç yıla indirilirken, 1999'da yeniden altı yıla çıkartılmıştır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeleri de, henüz görevlerinde bir yılı doldurmadan 2001 yılında kanuna eklenen geçici bir madde ile görevden alınmışlardır.<sup>23</sup> Bu istisnai duruma, Türk hukukunda kurullarda görev alan üyelerin, görev sürelerinin bitiminde yeniden seçilebilmelerine imkan veren düzenlemeyi eklemek gerekir.

Kurul üyelerinin görevden alınabilmelerinin zorlaştırılmasının, kurulların devletin diğer organları karşısında bağımsızlığını sağlamada, en önemli mekanizmalardan biri olduğu kabul edilmektedir. Örneğin, 4389 sayılı Bankalar Kanununun 3/4b maddesi, görev süreleri dolmadan, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin görevlerine son verilemeyeceğini; ancak atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya kanuna göre görevle bağdaşmayan işlerle iştigal ettikleri tespit edilenlerin, keza görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkumiyet kararı kesinleşen üyelerin görevden alınabileceklerini belirlemektedir. Ancak, İdare hukukunda "yetkilerde paralellik" ilkesi uyarınca atamada izlenen usulün, görevden alınmada korunması gereğine bu yasa da riayet edilmiş, Bakanlar Kurulu tarafından atanan BDDK üyelerinin görevden alınmasında, başbakan yetkili kılınmıştır. İdare hukuku tekniği açısından hatalı olan bu usul, Sermaye Piyasası Kanunu'nda da aynı şekilde yer almıştır.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Ali İhsan KARACAN; a.g.e., s. 43.

<sup>20</sup> Ali İhsan KARACAN; a.g.e., s. 43.

<sup>21</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s. 13.

<sup>22</sup> 4502 sayılı Kanuna göre Telekomünikasyon Üst Kurulu üyelerinin görev süresi 5 yıldır.

<sup>23</sup> Ali İhsan KARACAN; a.g.e., s. 44.

<sup>24</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s. 14.

### c) İşlevsel Bağımsızlık

İşlevsel (Fonksiyonel) bağımsızlık; bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması anlamına gelmektedir.

İdari rejim, devlet teşkilatı içinde idari fonksiyon gören birimler arasında bütünlüğün sağlanması ve korunabilmesi için ya hiyerarşik bir bağın bulunmasını ya da bir vesayet denetiminin tesisini zorunlu kılar. **Hiyerarşik bağ**, tüm hizmetlerin tek bir merkezde toplanıp düzenleme ve planlamasının bir elden yapıldığı merkezden yönetim sisteminde, plan yapan başkent teşkilatı ile hizmetleri ülke sathında yürüten taşra teşkilatı arasında bir görev ve yetki kademeleşmesi ve her kademelinin bir üsttekine tabi olması şeklinde tezahür ederken, **vesayet denetimi**, merkezi idare ile teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin yürütülmesi için merkezi idare dışında örgütlenmiş hizmet yerinden, yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan bir hukuki araç olarak merkezi idareye, bu kuruluşların gerek organları gerek işlemleri üzerinde denetimde bulunma, bu cümleden olarak organların seçimi ve görevden alınmaları dışında, işlemleri üzerinde de, ya onama ya da itiraz biçiminde müdahale imkanı sağlar.<sup>25</sup>

İdare hukuku doktrininde “bağımsız idari otoriteler” olarak adlandırılan kurullar, yukarıda sözü edilen denetimlerden bağımsız görülmekte, kendi yaptıkları düzenlemeler ile bir “faaliyet alanına” sahip kabul edilmektedirler. Ağırlıklı olarak teknik nitelikli iş, görev, yetki ve prosedürlerden oluşan bu alanın, kurulun dokunulamaz, karışılmaz, müdahale edilemez, girilemez alanı olduğu belirtilmektedir.<sup>26</sup>

### Regülasyon İşlevi

Regülasyon kavramı Türkiye’de pek tanınmamakla birlikte, Anglo-Amerikan Hukukunda, özellikle 80’li yılların başından itibaren

Thatcher ve Reagan’cı liberal politikaların etkisiyle, oldukça gündeme gelmiş ve Kara Avrupa’sı hukukunu da etkilemiştir.

Teknik anlamda Regülasyon, klasik hukuksal kalıpları aşan, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak ilgilendiren bir kavramdır. Esas olarak, belirli bir alanda ya da belli bir faaliyete ilişkin olarak “oyunun kurallarının” belirlenmesi, yani o alanın organize edilmesi (düzenleme işlevi) ve bunun kontrol edilmesini (denetim işlevi) içerir. Bu düzenleme ve denetim işlevi yerine getirilirken sadece hukuk kurallarıyla bağlı kalınmayıp, sosyal psikolojiye, deontolojiye ve yönetim bilimine ilişkin yöntemlere de başvurulur.

Regülasyon işlevinde faaliyetin organizasyonu ve kontrolü için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak bir amaç olmayıp, sadece gerektiğinde kullanılacak araçlardır.<sup>27</sup>

Regülasyon kavramı, devletin işlevindeki bir dönüşümü de ifade etmektedir. Devletin idare aracılığıyla gerçekleştirdiği, “topluma kamu hizmetleri sunma” biçimindeki faaliyeti, yaygın özelleştirme ile birlikte yerini, özelleştirilen (ya da özel kesimin öteden beri faaliyette bulunduğu) alanlarda, piyasa mekanizmasının kurallarının tam anlamıyla gerçekleşmesini sağlamaya yönelik bir tür hakemliği terk etmektedir.<sup>28</sup>

Bağımsız İdari Kurullar; regülasyon yetkileri sayesinde, sektörlerinde faaliyette bulunacak kuruluş ve kişilere izin, lisans, onay verebilmekte; yönetmelik, tebliğ, genelge gibi sektörde faaliyet şartlarını içeren temel metinleri hazırlamakta; görev alanı içerisinde kalan işlerde denetim yapmakta ve bunun sonucu olarak gerektiğinde suç duyurusunda bulunmaktadır. Yine bunun yanında, idari yaptırım uygulayabilmekte, para cezası, faaliyetten geçici veya sürekli men kararı verilmesi, görev alanı içinde bir müdahale/denetim aracı olarak yönetime iştirak edilmesi gibi kimi yasama, kimi yürütme kimi de yargı

<sup>25</sup> Metin GÜNDAY; “İdare Hukuku”, s. 70 vd.

<sup>26</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s. 14.

<sup>27</sup> Ali ULUSOY; a.g.m., s. 6.

<sup>28</sup> www.cankaya.gov.tr/DDK/DDK1/HTML, Rekabet Kurumunun 1999-2000-2001 Yılları İş ve İşlemlerinin Devlet Denetleme Kurulunca Araştırma ve Denetlenmesine ilişkin rapor özeti, s. 4.

fonksiyonuna benzer bir dizi faaliyette bulunmaktadırlar. Amerikan hukukunda, devletin dördüncü erki olarak görülmelerini sağlayan da, devletin bu üç temel alanında fonksiyon icra etmeleridir.<sup>29</sup>

#### 4. Bağımsız İdari Kurumların Yargısal Denetimi

Fransız hukukunda bağımsız idari kurumların, bağımsız kurumlar olarak yasama, yürütme ve yargı dışında dördüncü bir erk olarak düşünülebileceği ve Fransız Anayasasının sadece kuvvetler ayrılığından bahsetmesi ve bu kuvvetlerin sayısını belirtmemesi nedeniyle bunun kanunla bile yapılabileceği savunulmuş, fakat denetime ve özellikle yargısal kontrole tabi olmayan bir kurumlar kategorisinin varlığı, bireyler için güvensiz bir durum yaratacağı için sırf bu kurumları yargısal denetime tabi tutmak amacının, bunların yürütme erkine dahil edilmelerini zorunlu kıldığı da kabul edilmiştir. Zira yürütme erki dışında kaldığı halde yargısal denetime tabi olan bir kurumsal kurum hem Fransız idari rejim sistemi ile bağdaşmayacak, hem de kuvvetler ayrılığına ters düşebilecektir.<sup>30</sup>

Bağımsız idari kurumların yargı denetimine dahil olup olmadığı Fransa'da uzun süren tartışmalara neden olduktan sonra, bunların kararlarının yargısal denetime tabi olduğu kabul edilerek, Rekabet Kurulu kararları adli yargının, diğerlerinin kararları da idari yargının kontrolüne tabi tutuldu.<sup>31</sup>

Fransız yargısının bağımsız idari kurumların kararları üzerinde esasa ilişkin olarak prensipte sınırlı bir denetim yaptığı ve bu kurumların belli teknik alanlarda uzmanlaşmış olmaları nedeniyle kararlarında sadece bariz değerlendirme hatası söz konusuysa esasa girdiği ve sadece temel hak ve özgürlükleri doğrudan ilgilendiren durumlarda tam bir esas incelemesi yaptığı söylenebilir. Bağımsız idari kurumların Türkiye'de benimsenmesinde de bu modelin idari rejim sistemine adapte edildiği şekliyle Fransız Modelinden esinlenilmesi

sonucunda, bu kurumlar Türkiye'de de idare cihazının bir parçası olarak ortaya çıkmakta ve bunun sonucu olarak idari yargı denetimine tabi tutulmaktadır.<sup>32</sup>

Türkiye'de bağımsız idari kurumların oldukça yeni olmaları nedeniyle, bunların kararlarının yargısal denetimi konusunda henüz yerleşmiş içtihat düzeyinde yeterli miktarda kararın bulunduğunu söylemek güçtür. Yine de bu konudaki mevcut yargı kararlarından bazı yorumlar ve belirtiler çıkarmak mümkündür.

Her şeyden önce Türk Danıştay'ı bağımsız idari kurumların kararlarını denetlerken bu kurumların diğer idari mercilere göre farklı ve özelliği olan kurumlar oldukları yönünde ne kararların lafzından ne de içeriğinden herhangi bir kanıt elde etmek zordur. Diğer bir anlatımla, Danıştay yargısal denetim yaparken bu kurumları sıradan bir idari merci olarak görmekte ve inceleme yöntemi ve yargısal denetimin yoğunluk derecesinde bu kurumlara herhangi bir ayrıcalık tanımamaktadır. Örneğin; Danıştay, bu kurumların işlemlerine ilişkin kararlarında diğer idari kuruluşlar için olduğu gibi, "davalı idare" deyimini kullanmakta ve kararların hazırlık aşamasında değinilmeye başlanmasına rağmen kararlarda bağımsız idari kurum veya bu anlama gelen bir deyim **kullanmıştır**. Yine Danıştay'ın bazı kararlarında, bu kurumların kararlarının esas denetiminin derecesini oldukça yüksek tuttuğu ve hatta ilgili bağımsız kurum kararının yerindeliğini her yönüyle denetlediği bile söylenebilir.<sup>33</sup>

Anayasanın 125. maddesine göre İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu durumda, kurulların eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna gidilebileceğinde herhangi bir tereddüt yoktur. Ancak, burada asıl sorun, bu kurumların bağımsız adlandırılması ve regülasyon ile ilgili yukarıda yapılan tarifin de ortaya koyduğu şekilde faaliyet alanlarının klasik hukuki kalıpları aşması nedeniyle idari yargı merilerinin yargısal denetiminin bir özellik taşıyıp taşımayacağı sorundur.

<sup>29</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s. 15.

<sup>30</sup> Ali ULUSOY; a.g.m., s. 7.

<sup>31</sup> E. Ethem ATAY; a.g.m., s. 77.

<sup>32</sup> Ali ULUSOY; a.g.m., s. 8

<sup>33</sup> Ali ULUSOY; a.g.m., s. 8.



Doktrinde bir kısım müellifler, bağımsız idari otoritelere (kurullara) verilen görevlerin bilgi ve uzmanlık gerektirmesi ve idari yargı yerlerinin de bu alanlarda yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olmamaları nedeniyle bu kurumların yapmış olduğu işlemler üzerinde yoğun bir yargısal denetim yapılmasının güç olduğunu; ancak bu durumun, kuruluşların işlemleri üzerinde sınırlı bir yargısal denetimini haklı çıkarmayacağını zira bu kuruluşların işlemleri üzerinde idari denetim (hiyerarşi-vesayet) bulunmaması nedeniyle işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesi ve idarenin bütünlüğü ilkesinin hayata geçirilebilmesi için tek denetim yolunun yargısal denetim olduğunu, eğer bu denetim de sınırlı tutulursa bu kuruluşların, kendilerine yöneltilen eleştiriler doğrulanırcasına kendi başlarına buyruk ve devlet içinde devlet haline geleceklerini belirtmektedir.<sup>34</sup>

Bu konu, Radyo Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK), 3984 sayılı Yasa uyarınca uyguladığı yaptırım sonucu aynı yasa uyarınca (madde 35) TRT Genel Müdürü ile yönetim kurulu üyelerinin görevlerinin düşmesi üzerine TRT Genel Müdürü tarafından açılan davada idare mahkemesinin yürütmeyi durdurma kararı vermesi üzerine gündeme gelmiş, bu karar itiraz üzerine Bölge İdare Mahkemesi (05.01.1996 Tarih, Y.D. itiraz no:1996/2 sayılı karar) "TRT kurumu, Anayasanın 113. maddesinde ifadesini bulan özerk, tarafsız bir anayasa kurumu, RTÜK Başkanlığı ise kendi özel kanunu ile kurulmuş, anayasal kurum mahiyeti taşımayan bir müessesedir. Anayasal bir kurum olmayan ve bu anlamda özerkliği de bulunmayan RTÜK'ü, anayasada özel bir yeri olan TRT Kurumu Genel Müdürünün görevine son verilmesi anlamına gelen bir işlem tesisinde yetkili kılmak, normlar hiyerarşisi açısından da tartışmasız kabul edilmemesi gereken bir husustur." demiştir.

Bölge İdare Mahkemesinin, kurulları, kamu kurumları ile eş tutan, kamu kurumları içinde özel bir yer tanımayan görüşüne Danıştay da iştirak etmiştir.<sup>35</sup>

## Türk Hukukunda Bağımsız İdari Kurumlar

### a) Genel Olarak

Türkiye'de görülen ilk ekonomik yüksek kurul, 1961 Anayasasına göre kurulan ve uzun bir müddet Türk ekonomisinde merkezi bir "Gosplan<sup>36</sup>" gibi hareket eden "Yüksek Planlama Kurulu" dur.<sup>37</sup> Ancak bu kurulun bugünkü anlamıyla bir bağımsız idari kurum olduğu doktrinde tartışmalıdır.

Bugünkü anlamıyla Bağımsız İdari Kurumlar Türkiye'nin gündemine ilk kez YÖK ile girdi.<sup>38</sup> Ekonomik anlamda ise ilk kez 1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile girmiştir. 1970'li yıllarda Türkiye'de yaşanan hiper-enflasyon, mevduat ve tahvil faizlerini negatif gelir haline getirince, tasarruf sahiplerinin girdiği arayışları değerlendiren bankerler, tahvil ve mevduat sertifikasının el değiştirdiği bir ikinci piyasa yaratmış ve yasa boşluğundan istifade ederek ihraççı bankadan aldıkları tahvilleri, tasarruf sahiplerine daha ucuza satma ve aradaki farkı, kendi komisyonları ile beraber ihraççı şirketten finansman masrafı altında tahsil etme imkanı bulmuşlardır. Bu durum, Merkez Bankasının sıkı kontrolü sebebiyle belirli faiz oranlarının üstüne çıkamayan ihraççı bankalar aleyhine haksız rekabet yaratmış ve bankerler eliyle ikinci piyasada patlayan sertifika satışı, küçük bankaları altından kalkamayacakları bir mevduat yüküne sokmuştur. Diğer yandan toplanan mevduatın uygun yerlere plase edilemeyişi ve büyük kısmının bataklık haline gelişi, saadet zincirinin sonu olmuş, bankerlerin girdikleri hızla piyasayı terk etmeye başlamaları ile patlayan kriz, kısa zamanda küçük tasarruf sahiplerinin birikimlerinin buhar olduğu bir faciaya dönüşmüştür. İşte Sermaye Piyasası Kanunu, böyle bir ortamda hazırlanarak yürürlüğe sokulmuş, başıboşluğa son verilerek

<sup>36</sup> Gosplan: Sovyet Rusya'sında Tüm ekonomik kararlar ve bu arada bankacılık ve mali kurumlarla ilgili kararların alındığı merkezi Moskova'da bulunan Devlet Plan Komitesi.

<sup>37</sup> Hasan Celal Güzel; "Kurullar Demokrasisi", Umrans Dergisi, s. 44.

<sup>38</sup> YÖK ile ilgili ayrı bir çalışma yapacağımızdan bu çalışmada bu konuya hiç değinmedik.

<sup>34</sup> Metin GÜNDAY; a.g.e., s. 500.

<sup>35</sup> Turgut TAN; "Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu", s. 6.

piyasalara bir düzen ve denetim getirilmesi amaçlanmış; Sermaye Piyasa Kurulu da, bu misyonla yasa içinde yerini almıştır.<sup>39</sup> Sermaye Piyasası Kurulunun (SPK) kuruluşunu izleyen 13 yıl boyunca Türk hukukunda benzeri bir kurul görülmez.

1993 yılında Anayasanın 133. maddesinde yapılan değişiklik sonucu radyo-televizyon yayıncılığında devlet tekeli kaldırılarak kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek serbest bırakılmış, müteakiben de 13.04.1994 tarihli ve 3984 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanun" çerçevesinde bu alanı düzenleyici Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur. Bunları, 07.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun ile Rekabet Kurulu, 18.06.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), 29.01.2001 tarihli ve 4502 sayılı Kanun ile Telekomünikasyon Üst Kurulu, 04.04.2001 tarihli ve 4634 sayılı Kanun ile Şeker Kurulu, 18.04.2001 tarihli ve 4646 sayılı Kanun ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu takip etmiştir. Bu gün için Türk Hukukunda çalışmamıza konu türden 14 adet kurul bulunmaktadır. Bunlar:

- Sermaye Piyasası Kurulu (1981),
- Radyo Televizyon Üst Kurulu (1994),
- Rekabet Kurulu (1994),
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (1999),
- Telekomünikasyon Kurulu (2001),
- Şeker Piyasası Kurulu (2001),
- Enerji Piyasası Kurulu (2001),
- Sigorta Kurulu,
- Tütün Piyasası Kurulu (2001),
- Kamu İhale Kurulu (2001),
- Transit Boru Hatları Kurulu,
- Doğal Gaz ve Petrol Piyasası Kurulu,
- Endüstri Bölgeleri Kurulu (2001),
- Para Piyasası Kuruludur.

### Bağımsız İdari Kurumların Anayasal Konumları ve İdari Teşkilat İçinde Yerleri

Bağımsız İdari Kurumların anayasal konumları incelenirken özellikle çözümlenmesi gereken sorun, bu kurumların Anayasanın belirlediği idari organizasyon içerisinde nasıl konumlandırılacaklarıdır. Bu bağlamda şu soruların yanıtlarının aranması gerekmektedir:

- Bağımsız idari kurumlar, Fransa'da olduğu gibi, merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir idari yapılanma türü müdür? Eğer böyle ise Merkezi idare ve yerinden yönetim dışında bir yapılanma öngörmeyen Anayasaya aykırılık teşkil etmeyecek midir?
- Eğer bu üçüncü tür idari yapılanma düşüncesi kabul edilmezse, bu kurumlar Anayasanın 123. maddesi anlamında yerinden yönetim kuruluşları niteliğinde sayılabilirler mi? Bu bağlamda, bu kurumların yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşları grubu oluşturdukları savunulabilir mi?
- Bu kurumlar üzerinde tipik vesayet denetim yetkileri bulunmaması, bunların yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilebilmesini engeller mi? Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetimi veya herhangi bir idari denetim yetkisine sahip olması anayasal bir zorunluluk mudur? Diğer yerinden yönetim kuruluşlarına uygulanan idari denetim yetkilerinin dışında, bunlara göre daha hafif ve daha farklı idari denetim çeşitlerinin öngörülmesi mümkün müdür?
- Bağımsız idari kurumların idari bağımsızlığı, Anayasadaki idarenin bütünlüğü ilkesiyle (m.123/1) çelişmekte midir? Bu anlamda, RTÜK ve Rekabet Kurulunu düzenleyen kanunlar Anayasaya aykırı mıdır?

**T.C. Anayasanın 123'üncü maddesine göre** "İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." Bu hükümden, Türkiye'de idari birimlerin, devlet

<sup>39</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s. 16.

idaresi (merkezi idare), mahalli idareler (yerel yerinden yönetim) ve kamu kurumları (hizmet yerinden yönetim kuruluşları) olmak üzere üç tür teşkilatlanabilecekleri sonucu çıkarılmakta ve anayasa koyucunun başka bir teşkilatlanma modeline izin vermediği (numerus clausus) belirtilmektedir.

Lütfü DURAN'a göre, idari sistemin verileri ve genel ilkeleri karşısında Türkiye yönetiminde bağımsız idari otoritelerin varlığından söz etmek, fantezist bir girişimdir. DURAN; Türk devlet yapısının, katı merkezîyetçi bir bütünlükte olduğunu, özerk yapılı yerel yönetimler (mahalli idareler) ve üniversitelerin dahi merkezi otoritenin denetimine alınmış olduğunu, hal böyle iken siyasal organlar ile hiçbir bağı olmaksızın temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinlikler ilgili duyarlı alanlarda kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanan bağımsız idari otoritelerin (BİO) Türk idaresinde bulunmasının olmadığını savunur.<sup>40</sup>

Metin GÜNDAY ise, Anayasanın 126. maddesinde merkezi idarenin, 127. maddesinde de mahalli idarelerin tanımlandığını, bağımsız idari kurumların, bu iki kategoriye de girmediğini, ilk bakışta bu kurumlara benzer gözükken hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ise belli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulduklarını ve üzerlerinde merkezi idarenin sahip olduğu vesayet yetkileri bulunduğunu, bu yetki çerçevesinde organların iş başına getirildiğini ya da görevden alılabildiklerini oysa bağımsız idari kurumların belli bir kamu hizmetini yürütmedikleri gibi üzerlerinde merkezi idarenin tipik vesayet denetimi yetkilerinin de bulunmadığını, ayrıca hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında rastlanmayan bir mâli özerkliğin bu bağımsız kurumlara tanındığını, bu durumda bağımsız idarî kurumların mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında, bir üçüncü kategori, yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. GÜNDAY'a göre böyle bir kabul, anayasal sorun da yaratmayacaktır. Zira, Anayasada mahalli idarelerin aksine hizmet yerinden yönetim kuruluşları öngörülmediği halde, kanunla hizmet yerinden yönetim kuruluşları oluşturulmuş ve bu bir problem ya-

ratmamıştır. O halde yerinden yönetim ilkesinin, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile sınırlandırıldığı söylenemez. Anayasanın 123. maddesi, bağımsız idari kurumların kurulmasına da cevaz vermektedir.<sup>41</sup>

Turan YILDIRIM, mahalli idareler dışında kamu hizmetlerini yürütmek üzere kurulan kamu tüzel kişilerinin, "kamu kurumları" olarak adlandırıldıklarını ve doktrinde belli ölçütlere göre sınıflandırıldıklarını; ancak bu ayrımın güç olduğu kadar idari teşkilatın incelenmesinde fazla bir önem de taşımadığını, kamu kurumlarının kurulmasında uyulması gereken belli bir ölçüt bulunmadığı için yürütülecek hizmetin özelliğine göre değişen niteliklere sahip kamu kurumlarının kurulduğunu, tüzel kişiliğe sahip olma dışında ortak bir ölçütlerinin bulunmadığını, merkezi idare ile ilişkilerinin de farklılık gösterdiğini, bu nedenle bir kısım kamu kurumlarının merkezi idareden bağımsız olmasının, onları bir başka kategoriye sokmayı gerektirmediğini söylemekte ve bağımsız idari kurumların, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından sayılması gerektiğini ileri sürmektedir. Ancak, YILDIRIM'a göre Türkiye'nin yönetim yapısında Fransa ve Anglo-Sakson modelindeki türden bağımsız idari otoritelerin varlığından söz edilemez.<sup>42</sup>

Şahin ARDIYOK ve Ali ULUSOY, Fransa'dan farklı olarak bağımsız kurumların, Türk hukukunda devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe ve özerk bütçeye sahip olduklarını, verdikleri zarardan bizzat kurum olarak sorumlu tutulduklarını, davacı ve davalı olabildiklerini, bu çerçevede bağımsız idari otoritelerin, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının tipik özelliklerini taşıdıklarını ancak bu otoritelerin kararlarına, merkezi idarenin hiçbir müdahale olanağının bulunmamasının, bunları hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha bağımsız kıldığını, bu durumda bağımsız idari otoritelerin, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden

<sup>40</sup> Lütfü DURAN; "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Amme İdaresi Dergisi, s. 8.

<sup>41</sup> Metin GÜNDAY; a.g.e., s. 496-497.

<sup>42</sup> Turan YILDIRIM; "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", 2000 yılında İdari Yargı Sempozyumu, s. 204-206.

yönetim kuruluşu olarak kabul edilebileceğini söylemektedir.<sup>43</sup>

Görüldüğü üzere bağımsız idari otoritelerin, Türk idare teşkilatındaki yerinin tayininde birbirinden farklı üç görüş mevcuttur. Görüşlerden birincisi, Türk hukukunda bağımsız olan otoritelerin bulunmayacağını ileri sürerken, diğer iki görüş, bu otoritelerin yerel yönetimler kategorisinde değerlendirilmesi gerektiği hususunda ittifak etmekte; biri bunları hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından sayarken diğeri, yeni bir yerinden yönetim kuruluşu olarak görülmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; kurulların idari teşkilât içindeki yerlerinin belirlenmesinde ya da belirlenememesinde yabancı hukuklardan aynen çeviri yapılarak, anayasal sistemi ve buna göre şekillenmiş Türk Devlet teşkilatını değiştirmeden, sırf yabancı hukuklarda bağımsız idari otoriteler (Independent Regulatory Agencies) olarak adlandırılmaları sebebiyle bu kurullara, idari teşkilat içinde uygun yer aramak, bizi hatalı sonuçlara götürür.

Ayrıca belirtmek gerekir ki; Türk Esas Teşkilat Hukukunda ve anayasal sisteminde yürütme fonksiyonu dahi bağımsız kabul edilmez iken, yürütmenin bir uzantısı olan idarenin ve bunun türevleri olan kurulların bağımsızlığından bahsetmek yanlış olacaktır.

Türk hukukunda yalnızca yargı fonksiyonu ve yetkisinin kullanılmasında, bu fonksiyonu icra edecek mahkemelerin bağımsız olduğunu belirlemiştir. (Anayasa, madde 9 ve 138) Dolayısıyla yapılması gereken şey bu kurulları önce ayrı bir erk kabul etmeye götürecektir şekilde “bağımsız” olarak nitelemekten kaçınmak ve daha sonra mevcut teşkilatlanma modelleri içinde yerini aramaktadır.

### **Bağımsız Üst Kurulların Hukuksal Statüleri**

Türk kanun koyucusu, kurulları, merkezi idarenin dışında kamu tüzel kişiliğine sahip idari ve mali açıdan özerk kuruluşlar olarak görmektedir. Nitekim 2499 sayılı Kanunda

Sermaye Piyasası Kurulunun, 4388 sayılı Kanunda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun, 4054 sayılı Kanunda Rekabet Kurulunun, 4502 sayılı Kanunla değişik 2813 sayılı Telsiz Kanununda Telekomünikasyon Kurulunun, 4646 sayılı Kanunla değişik 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda, Enerji Piyasası Kurulu'nun idari ve mali özerkliğe sahip buldukları açıkça belirtilmiştir.

İlgili yasal düzenlemelerde kurul yanında genellikle bir kurumunda oluşturulduğu ve kurulun, bu kurumsal yapının karar organı olarak düzenlendiği, göreve yürütme organının (Bakan/Bankanlar Kurulu) iradesiyle getirildikten sonra kendi teşkilatını kurma, personelinin atama, bütçesini hazırlama, faaliyet alanı ile ilgili düzenleyici işlemler yapma (tebliğ, genelge vs.), denetimde bulunma; yasaklanan faaliyet ve hukuki işlemler ile ilgili olarak inceleme, araştırma, soruşturma ve yargılama yapma, tespit edilen ihlaller ile ilgili olarak idari para cezaları uygulama gibi yetkilerle donatıldıkları görülmektedir.<sup>44</sup>

Kanun koyucu özerk kabul edip geniş yetkileri ile donattığı bu kurul/kurumları, yasalarında bir bakanlık ile ilişkilendirmeyi de ihmal etmemiştir. Örneğin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunun 20. maddesine göre Rekabet Kurumunun ilişkili olduğu bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır. 2499 sayılı Kanuna göre Sermaye Piyasası Kurulunun ilişkili olduğu bakanlık, Başbakanlık tarafından görevlendirilecek Devlet Bakanlığıdır. 4628 sayılı Kanuna göre Enerji Piyasası Kurumunun ilişkili olduğu bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. 4502 sayılı Kanunla değişik 2813 sayılı Kanuna göre Telekomünikasyon Kurumunun ilişkili olduğu bakanlık, Ulaştırma Bakanlığı olarak gösterilmiştir.

Kurullarla ilgili yasal düzenlemeler tetkik olunduğunda, bu kurul/kurumlar ile ilişkilendirilen bakanlıkların, genellikle bunların bütçelerinin hazırlanmasında yetkili kılındıkları görülmektedir. Örneğin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunda, Sanayi ve Ticaret Bakanlığına, Rekabet Kurumunun yıllık bütçesini hazırlamada, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanlığına, Sermaye

<sup>43</sup> Şahin ARDIYOK; “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli”, 2000 yılında İdari Yargı Sempozyumu, s. 84, aynı görüşte Ali ULUSOY; a.g.m., s. 11.

<sup>44</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s. 21.

Piyasası Kurulunun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemleri denetleme ve denetleme sonuçları ile ilgili tedbirleri almada, 4389 sayılı Bankalar Kanununda ilgili bakana, BDDK'nın yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemleri, Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve maliye müfettişlerinden oluşan bir komisyona denetleme ve denetleme sonuçları ile ilgili tedbirleri almada yetki tanınmıştır.<sup>45</sup>

İlişkili ya da ilgili bakanlıkların, yukarıda sözü edilen ve bütçeye taalluk eden yetkiler dışında, kurullar üzerinde bir denetim yetkilerine yasal metinlerde tesadüf olunmamaktadır. Mamafih, doktrinde "ilişkili" terimine getirilen orijinal bir yorumdan da söz etmek gerekir. Bu yoruma göre, "ilişkili bakanlık" terimi, hiyerarşi denetimi ve vesayet denetimi dışında kalan idari denetim yolu kategorisi içinde bakanlığa, menfaat koşulu aranmaksızın hukuka aykırı gördüğü işlemin iptali için idari yargıya başvurma yetkisi vermektedir.<sup>46</sup> 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre idarenin eylem ve işlemleri hakkında idari yargı yerlerinde dava açabilmenin ön koşullarından birisi, davaya konu eylem ve/veya işlemin iptalinde, davacının menfaatinin bulunması gerektiğidir. İşte bakanlığın, yasal düzenlemelerde, kurum/kurulla ilişkilendirilmiş olması dolayısıyla idari yargı yeri, bakanlığın dava açmakta menfaatinin bulunup bulunmadığını araştırmayacak, menfaat koşulunun otomatik olarak gerçekleştiğini kabul edecektir. Doktrinde yapılan bu yorumun, -henüz idare mahkemeleri ve Danıştay'dan bu yorum ile ilgili bir karar gelmemiş olması sebebiyle- uygulamada kabul görüp görmeyeceği belirsizdir.<sup>47</sup>

### Kurullar İle Güdülen Hedef

Üst kurulların ilk defa ve yaygın bir biçimde her şeyin özel sektörün kontrolünde olduğu ABD'de daha sonraları İngiltere'de kurulmaya başladığını 1970'li yıllarda Kıta Avrupa'sına girdiğini, kuruluş gerekçelerinde; ağır ve verimsiz işleyen, ehliyet ve liyakate fazla

önem vermeyen merkezi idarelere karşı işi hızlandırıcı, verimi arttırıcı, kişiyi devlete karşı koruyucu tedbirler almak gibi amaçlarla kurulduğunu, çalışanlarının dışsal bir müdahaleye uğramaması, görevleri boyunca görevden alınamamaları, işleri yürütürken kısmen de yasama ve yargı fonksiyonlarına benzer görevler üstlendiğini yukarıda belirtmiştik.

Kuşkusuz bu yapılanlarla, siyasetin oy avcılığı için popülist politikalarla ekonomiye müdahalesi engellenmek istenmiştir. Ancak ekonomideki tüm bu kötü gidişatin sorumluluğunu siyasete ve siyasetçiye yüklemek, sorunu dar bir çerçeveye içine hapsetmek olmaktadır.

Olayın daha farklı bir boyutu vardır ki; gözlerden kaçırılmamalıdır. 2000 yılında CNN'ye verdiği bir demecinde Eski Amerikan Başkanı Bill Clinton, "*Küreselleşme gevşek sınırlar ister. Üniter Devlet yapıları küreselleşmeye uygun değildir.*" demiştir. Bu konuşmadaki gerçek özne aslında küreselleşme değil, sermayedir. Zira sermaye 10 yıldan uzun bir süredir, ürünlerini dünyanın her yerine yaygınlaştırmayı büyük ölçüde başarmış, ancak hizmet ticareti ve finans sermayesi ile üretim birimleri, ulus devlet yapıları ve onlara egemen sermayenin sınırlama ve korumalarından dolayı yeterince yaygınlaştıramamıştır. İşte bu yüzden, sermaye, hizmet ticareti ve finans üzerinden yeni kâr alanları yaratarak kâr oranlarını arttırmak ve meta üretimindeki kâr oranları düşüşünü tersine çevirmek için engel oluşturan tüm sınırlama ve korumaları "küreselleşme" adını verdiği, bilinen sömürü düzeni ile ortadan kaldırmak ve bunu tüm dünyaya yaygınlaştırmak çabasıdadır. Amaç tüm metaların üretimi, sermayenin ve finans kapitalinin dolaşımı önünde engel oluşturabilecek tüm sosyal düzenlemelerin ve sınırlamaların ortadan kaldırılmasıdır.<sup>48</sup>

İşte bu noktada karşısına çıkan engellerin kaldırılması zımında yapılan işlerden birisi "Bağımsız Üst Kurullar" oluşturulmasıdır. İşte bu bağımsız kurullar, siyasi otoriteden bağımsız, ancak sermayeye bağımlı, onun egemen

<sup>45</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s. 23.

<sup>46</sup> Ali ULUSOY; "*Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri*", Rekabet Kurumu, Perşembe Konferansları, s. 4.

<sup>47</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s. 24.

<sup>48</sup> Selim YILMAZ; "*Bölgeselleşme: Küreselleşme Karşısında Bir Alternatif mi? Yoksa Küreselleşmeyi Besleyen Bir Gelişme mi?*", 4. Temmuz. 2002, ODTÜ Uluslararası ilişkiler bölümünde sunulan tebliğ, [www.antimai.org/gr/syodtu/htm](http://www.antimai.org/gr/syodtu/htm).

olduğu yapılar olarak tasarlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir. Bu yapıların ne kadar güçlü olduğunu, dönemin Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş'in, Haziran 2002'de Başbakan Bülent Ecevit'in sağlığı ve genel seçim konusunda yaptığı açıklama durumu izah etmektedir. "Oluşturduğumuz kurullar, özellikle ekonomi ile ilgili kurullar, üyeleri dürüst çalışırsa yapılacak bir genel seçimin ekonomi üzerine etkisi olmaz ya da çok az olur."

Derviş, bu ifadesi ile halkın oylarının, seçmen iradesinin, seçimin, halkın iradesi ile seçilenlerin, partilerin ve hükümetlerin, temsil ettiği sınıf için artık önemsiz hale geldiğini açıkça ortaya koymuştur.

Bu noktada Dünya Bankası (World Bank) Eski Baş Ekonomisti Joseph Stiglitz'in açıklamaları da konuyu daha iyi kavramamıza yardımcı olacaktır. Stiglitz, Dünya Bankasının dikkatli bir ülke içi araştırmasından sonra, her yoksul ülke için bir destek stratejisi oluşturduğunu ve sonra ilgili ülke maliye bakanının önüne "yeniden yapılanma anlaşması" konduğunu, bu anlaşmanın dört aşaması bir program içerdiğini anlatmaktadır.

- "Birinci aşama, devletin kontrolündeki doğal kaynakların özelleştirilmesi, devletin bu sektörlerden tasfiyesi sürecidir.
- İkinci aşama, sermaye piyasalarının liberalleştirilmesidir. Bu teorik olarak yatırım sermayesinin içeriye ve dışarıya akışkanlığını sağlamaktadır. Ama, uygulamada Endonezya ve Brezilya örneğinde olduğu gibi para sadece dışarıya akmaktadır. Stiglitz buna "sıcak para döngüsü" adını vermektedir. Sıcak yani nakit para, emlak ve döviz spekülasyonu için ülkeye girmekte ve en küçük bir tehlike anında da yurt dışına kaçmaktadır. Bu durumda ülkenin rezervleri birkaç gün içinde eriyebilmektedir. O zaman spekülasyoncuları, bir ülkenin öz sermaye fonuna yeniden yönelmeye ikna etmek için IMF söz konusu ülkelerden, faiz oranlarını %30, %50, %80 düzeyinde artırımlarını talep etmektedir. Yüksek faiz oranları, emlak değerlerini yerle bir etmekte, endüstriyel üretime saldırmakta, ulusal hazineyi yok etmektedir.

- Bu noktada IMF nefesi kesilmiş olan ülkeyi, üçüncü aşamaya sürüklemektedir. Yiyecek, su, tüp gaz gibi maddelerin fiyatını yükseltmek için piyasa temelli fiyatlandırma talep etmektedir. Bu talep, IMF ayaklanması denilen üç buçukuncu aşamayı doğurmaktadır. Toplumsal huzursuzluk had safhaya ulaşmış ve ayaklanmalar başlamıştır. Bu durum, yeni sermaye kaçışlarına, devlet iflaslarına ve siyasi krizleri yol açmaktadır.
- IMF, artık serbest ticaret adı verilen dördüncü aşamayı başlatabilecek duruma gelmiştir. Bu aşama, 19'uncu yüzyılda İngiltere'nin ülke içindeki uyuşturucu olarak afyon üretim, satış ve kullanımını önlemek amacıyla bu yöndeki İngiliz baskılarına direnen Çin yönetimine karşı başlattığı 'Afyon Savaşları'na benzemektedir. IMF, mali ablukayı uygulamakta, uluslararası sermayenin mallarını pazarlayabilmesi için bütün engeller yıkılırken, kendi piyasalarını, üçüncü dünyanın tarımına karşı barikatlarla donatmaktadır.<sup>49</sup>

Stiglitz'in bu yapmış olduğu bu çarpıcı açıklamalardan IMF'nin ve Dünya Bankasının Türkiye'deki Bağımsız Üst Kurulların yönetim kurullarına atanacak kimseler için neden baskıda bulunduğu anlaşılmaktadır. Üst Kurullara yapılan atamalar, uzun süreli olup bu süre içerisinde üyeler değiştirilememektedirler. Yönetim Kurullarının oluşumuna bizzat IMF müdahale etmekte ve çoğunluğun kendi istediği şahıslardan oluşmasını istemektedir. Hatırlanacağı gibi Telekomünikasyon Üst Kuruluna atanacaklar IMF düzeyinde sorun haline gelmişti. Sorun Bakan Enis Öksüz'ün istifası ve IMF'nin istediği isimlerin atanmasıyla çözülmüştü.

Dünya Bankası uzmanı Lorenz Pohlmeier, Yeniden Yapılandırma Kurulunun, yönetim kurulu üyeliği için Prof. Dr. Oğuz Oyan'a bir teklifte bulunduğu; Oğuz Oyan bu teklifi hangi hukuki statü ile yaptığını sormuş ve şu ilginç cevabı almıştır:<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Gregory PALAST; "Dört Aşamalı IMF Lanetlemesi" Mülkiye Dergisi, s. 258-262.

<sup>50</sup> Oğuz OYAN; "Üst Kurullar Kimin İçin Önemli", www.inadina.com/inadeski/sayi1/oguzoyan.htm.

“Yedi kişilik kurul üyelerinden dördü bizim tarafımızdan atanıyor. Parayı biz veriyorsak, kararları da biz veririz!”

Diğer taraftan Saadet Partisinin iddiasına göre de “Tütün Yasasını hazırlayan yedi kişilik komisyonun dört üyesi Phillip Morris ve Reynolds gibi tütün tekellerinin Türkiye temsilcileridir.”<sup>51</sup>

Kurullarla güdülen hedefin ne olduğu konusunda Prof. Dr. Oğuz Oyan şu tespitleri yapmaktadır.

- Başta ABD olmak üzere dünyanın egemen ülkeleri ve bunların emrindeki finans kurumları, egemenliklerini kalıcı bir biçimde sürdürebilmek için ulus devletleri içten denetlemeye ihtiyaç duymaktadırlar. Bunun için, ulus devletin dağınık müdahale araçlarının ve kamu karar birimlerinin tek bir üst kurul bünyesinde operasyonel bir etkinliğe kavuşturulması gerekmektedir. Böylece, Bakanlıklar ve çeşitli bağlı/özerk kuruluşlar arasında paylaşılmış yetkiler tek bir elde toplanarak, müdahale/etkileme süreci kısıtlanmaktadır.
- Üst Kurul yapısının dayatılmasının bir diğer nedeni de, uluslararası finans kuruluşlarının buralara mutemet temsilcilerini sokma konusunda daha fazla olanağa sahip olmasıdır. Bakanlar Kurulu gibi siyasal seçim yoluyla göreve gelenlerden oluşan kurullarda bu olanak daha kısıtlıdır. Hükümetler ve Bakanlar, siyasal iklime göre dış kontrolden görece bağımsız bir biçimde değişebilmektedir. Oysa, üst kurullara atamalar uzun süreli yapılmakta, görev süreleri çeşitli güvencelere bağlanmakta, üstelik “teknik” etiketli bu kurullara “liyakat” temeline dayandırılmış önerilerde bulunmak, toplum gözünde daha fazla kabul edilebilir bulunmaktadır.
- Üst kurulları meşrulaştırmak için “siyaset ile ekonomiyi birbirinden ayırmak” gibi özünde anlamsız olan ancak kitlelerin kolay benimsediği gerekçeler öne sürülmektedir. Aslında hedeflenen, ulus devletin ulusal ekonomi üzerindeki söz ve kararı hakkının sınırlandırılmasıdır. Ulusal siyasal iradenin ekonomiyi müdahalesi sınırlanır-

ken, uluslar arası müdahale araçlarını ellerinde tutan egemen devletlerin dünya ekonomisine müdahale imkanları artmaktadır. İşte bu nedenle, Türkiye örneğinde çok açık görüldüğü gibi, sadece dolaysız kamu girişimlerini değil, tüm iktisat politikası araçlarını bir bir ellerinden kaçıran ulus devletler, giderek daha fazla ekonomik bağımlılık sürecine girmektedirler.

- Üst kurulların önemli bir işlevi de, tahkim kurulları gibi çalışacak yapıda oluşturulmalarıdır. Kamu ve özel sektörden gelen temsilcileri buluşturacak bir biçimde şekillendirilen ve çok geniş yetkilerle donatılan bu kurullar, yabancı sermayenin sektördeki penetrasyon oranına da bağlı olarak giderek ulus-aşırı şirketlerin çıkarlarına dönük (veya onlara zarar vermeyecek) kararlar almaya yönlendirilmektedir.

Böylece üst kurullar, bilerek veya bilmeyerek, isteyerek veya istemeyerek, çatışma veya uyum içinde, bir ülkenin karar mekanizmalarını parçalamaya katkıda bulunmakta ve ulusal çıkarların önceliği giderek aşınmaktadır. İşte bu nedenlerle, Türk Telekom’un üst kurulunun niteliği, bu kuruluşun özelleştirilmesinden dahi daha önemlidir. Çünkü özelleştirmenin boyutları 10 milyar dolar mertebelerinde kalırken, Türkiye’de Telekom Pazarının boyutları bunun 10 katına çıkabilmektedir.<sup>52</sup>

## Siyaset Neden Dışlanmak İsteniyor?

Son yıllarda dünyada, uluslar arası sermayenin aç gözlülüğüne karşı gittikçe artan bir tepki oluşmaktadır. Başta İslam ülkeleri olmak üzere, Afrika ve Asya’da ABD şahsında bu doyumsuz sermayeye karşı büyük bir düşmanlık gelişmektedir. Halk bazında yaygınlaşan bu düşmanlık, ister istemez siyasete ve o ülkenin yönetimine yansımaktadır. Dolayısıyla siyasetçiler, ABD ve çok uluslu şirketlerin isteklerine karşı direnmekte ya da direnmek zorunda kalmaktadır.

Doyumsuz uluslararası sermaye, devletlerin elindeki imkanlardan özelleştirme adı al-

<sup>51</sup> Yeniden Büyük Türkiye Web Sitesi.

<sup>52</sup> Oğuz OYAN; a.g.m., www.inadina.com.

tında yabancı ortaklara pay verilmesi için ülke yönetimlerine yoğun baskı uygulamaktadır. Kamusal imkanların özelleştirme adı altında yabancılara sunulması, kolay bir süreç olmayıp siyasetin hemen benimseyebileceği bir şey de değildir. İster istemez siyaset kurumu, bu ve buna benzer konularda uluslararası güçlere direnmek zorundadır. İsteklerini frenleyemeyen bu doyumsuz sermaye, kendisine “hayır” denmesine tahammül edememektedir. Parlamento ve halktan çekinen hükümetler, ister istemez bunların isteklerine direnmekte, işleri sürüncemede bırakabilmektedirler.<sup>53</sup>

İşte tam da bu noktada kendileri de bürokratik kurum mahiyetindeki Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşlar söz konusu programlarını tatbik ederken karşılığında siyasal bir iradedden ziyade yerel bürokratik mekanizmayı görmeyi arzu etmekte ve bu sebeple de ilgili hükümetlere özerk kurulları oluşturmayı şart koşmaktadırlar. Üst Kurulları direnç ile karşılaşmaksızın çabuk sonuç alabilmenin vasıtaları olarak görmektedirler.<sup>54</sup>

## Sonuç

Tüm bu anlatılanlar, “Bağımsız Üst Kurullar” olarak adlandırılan kurulların, ulusal iradeden bağımsız kılınarak uluslararası mekanizmalara bağımlılaştırma çabası içinde olduğunu ortaya koymuştur. Nitekim, Fransız Hukuku, federal bir yapıdan doğan bu modelin, üniter yapıyı tehdit edebileceğini öngörmüş, bu sebeple de bu tür kurulların ayrı bir tüzel kişilik olarak kurulmasına müsaade etmemiş, bunları devlet tüzel kişiliğinin bir parçası sayma yoluna gitmiştir.

Ancak Türk kanun koyucusunun önüne gelen ve hatta IMF ve Dünya Bankası gibi bürokratik kurumlarca zorla dikte ettirilen ve süratle yasalaşmaları istenilen bu idari yapı modelini, yeterince inceleme, değerlendirme ve bünyeye adapte edecek tedbirleri alma fırsatı bulunduğu söylenemez.

Bu çerçevede kanun koyucunun anılan kurum/kurulları, idarenin bütünlüğünü ve toplumun menfaatlerini tehdit etmeyecek bir biçimde yeniden dizayn etmesi, ortak standartlara bağlaması ve bir denetim mekanizması yaratma tasarrufu ortaya koyması gerekmektedir.

**Burada bizim ilk olarak önerdiğimiz şey, öncelikle bürokrasinin yeniden bir tanımının yapılması ve siyasetle bürokrasi arasında mutlaka bir uyumun oluşturulmasının gerektiğidir.** Zira, siyasal bir rejim olan demokrasi ile bir yönetim kurumu olan bürokrasi arasında, uyumsuzluk olduğu zaman gerilimler yaşanmaktadır. İdeal bir idari sistemde, bürokrasi birincil amaç olarak siyasal kararları uygulamayı benimser. Siyasal normları veri olarak alır ve onlar üzerinde herhangi bir tartışmaya girmez. Özellikle siyasal istikrarı yakalamış gelişmiş ülkelerde yasama organının kabul ettiği bir yasa, kamuoyunda taşıdığı meşruyetten dolayı, bürokratik mekanizma içinde rahat bir şekilde bağlayıcılık taşımaktadır. Böyle ülkelerde, siyasal sistem, uygulanmasını istediği politikayı tayin eder. Buna karşılık bürokrasinin görevi, tayin edilen politikaların siyasetin istediği şekilde uygulanmasıdır.

Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Bu durum bu üst kurulları, yeni iktidar odakları haline getirmektedir. Yürütmenin daha önce doğrudan karar verdikleri, yürüttükleri veya denetledikleri alanlar, yürütmeden alınarak özerk organlara geçmektedir. Dolayısıyla, önemli kamu politikası alanları “kurul” biçiminde örgütlenen bürokrasilere transfer olmaktadır. Bu üst kurul bürokrasileri, yetkilerini kendi sorumlulukları altında bağımsız olarak kullanacaklarından dolayı, hükümetten bağımsız ayrı birer kamu otoritesi olarak, kendilerince kamu politikası oluşturma ve yürütme yetkisine sahip olacaklar demektir. Şu halde üst kurullar hem kamu gücünü kullanmak istemekte hem de kamu gücüne tabi olmak istememektedirler.<sup>55</sup> Nitekim kurulların denetimine Anayasal açıdan bakıldığında, bunların bir komisyon marifetiyle denetlenmesi ve bu

<sup>53</sup> Yıldırım CANOĞLU; “Sürekliliği Bürokratik Postmodern Darbeler Dönemi”, s. 36.

<sup>54</sup> Mehmet Savaş ÖZDAĞ; a.g.e., s.39.

<sup>55</sup> Zühal DÖNMEZ, “Üst Kurullar”, s. 8.



denetimler sonunda, yılda bir kez TBMM'nin bilgilendirilmesi, parlamento denetiminin açıkça devre dışı bırakılmasının anlamı bu olsa gerekir.

Bu tarz bir yapılanma ise, bürokrat endeksli politikaların hakimiyetinin güçlendirilmesi olacağından dolayı seçilmişlerin etkinliğinden ziyade, atanmışların (bürokratların) hakimiyeti demektir. Bürokratların, sistem içerisinde güçlendirilmesi, siyasetin denetiminin dışına çıkarılması anlamına da gelmektedir. Böylece bürokraside "seçkin" bakış çerçevesinde bir siyasallaşma yaşanmaktadır. Ancak buradaki siyasallaşma, aynı zamanda siyasal partiler dışı ve tabandan uzak bir siyasallaşma olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu nedenle kanun koyucunun öncelikle bürokrasinin yerini yeniden tanımlaması gerektiğini belirtmekteyiz. Bürokrasinin, tahakküm eden veya dejenere eden değil, halka hizmet eden bir yapı olduğunun tam anlamıyla açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Bunun için bu noktada yapılması gereken şey bu kurulların Parlamentonun denetimine süratle açılmasıdır. Bu durum milletin menfaatine olacağı gibi bağımsız kurulların da menfaatine olacaktır. Çünkü siyasetin dolayısıyla halkın desteğini alan bu kurullar uluslararası sermaye ve hegemonik güçler karşısında zayıf ve müdafaasız kalmaktan kurtulmuş olacaktır.

## Kaynakça

- AKINCI, Müslüm; Ekonomik Kamu Düzeni Ve Rekabet Kurumu, Rekabet Dergisi, Sayı 5, Ocak-Şubat-Mart 2001
- ATAY, E. Ethem; Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi, Perşembe Konferansları, www.rekabet.gov.tr/persembekonf.html
- ARDIYOK, Şahin; "Dogal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli", 2000 yılında İdari Yargı Sempozyumu, s. 84, Ankara, 11-12 Mayıs 2000
- CANOĞLU, Yıldırım; "Sürekli Bürokratik Postmodern Darbeler Dönemi", Umran Dergisi, Şubat 2003, Sayı:102.
- DÖNMEZ, Zühal; "Üst Kurullar" Kamu Yönetimi Dünyası, Yıl: 3, Sayı: 10, Mayıs-Haziran 2002
- DURAN, Lütfü; "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Amme İdaresi Dergisi, Sayı 30, 1 Mart 1997
- GÜNDAY, Metin; İdare Hukuku, Ankara, 1996, İmaj Yayınları
- GÜZEL, Hasan Celal; "Kurullar Demokrasisi", Umran Dergisi, Şubat 2003, Sayı:102
- KARACAN, Ali İhsan; Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, Creative Yayıncılık, İstanbul, Kasım 2002
- OYAN, Oğuz; "Üst Kurullar Kimin İçin Önemli", www.inadina.com/inadeski/say1/oguzoyan.Htm
- ÖZAY, İlhan; "2000 YILINDA İdari Yargı Sempozyumu", Ankara, 11-12 Mayıs 2000
- ÖZDAĞ, Mehmet Savaş; Özerk Kurullar, Avrasya-Bir Vakfı, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Ankara Çalışmaları Dizisi, No:13, Ankara, Kasım 2002
- PALAST, Gregory; "Dört Aşamalı IMF Lanetlemesi", Çev:Ali Tartanoğlu, Mülkiye Dergisi, Mayıs-Haziran 2001, C.XXV
- TAN, Turgut; "Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu, Prof.Dr.İsmail Türk'e Armağan, SPK Yayınları, No:54, Aralık 1996,
- ULUSOY, Ali; "Bağımsız İdari Kurumlar", Danıştay Dergisi, 1999, Yıl. 29, Sayı. 100,
- ULUSOY, Ali; "Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri", Rekabet Kurumu, Perşembe Konferansları, www.rekabet.gov.tr/persembekonf.html
- YILDIRIM, Turan; "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", 2000 yılında İdari Yargı Sempozyumu, Ankara, 11-12 Mayıs 2000
- YILMAZ, Selim; "Bölgeselleşme: Küreselleşme Karşısında bir alternatif mi? Yoksa Küreselleşmeyi Besleyen Bir Gelişme mi?", 4 Temmuz 2002, ODTÜ Uluslararası ilişkiler bölümünde sunulan tebliğ, www.antimai.org/gr/syodtu/htm
- Yeniden Büyük Türkiye Web Sitesi.
- www.cankaya.gov.tr/DDK/DDK1/HTML, Rekabet Kurumunun 1999-2000-2001 yılları İş ve İşlemlerinin Devlet Denetleme Kurulunca Araştırma ve Denetlenmesine İlişkin Rapor Özeti.
- www.tbmm.gov.tr/kanunlar